

Artículos producto de investigación

## Reflexiones sobre las políticas públicas medioambientales: el caso de la laguna de Suesca en Cundinamarca, Colombia



### Reflections on environmental public policies: the case of the Suesca lake in Cundinamarca, Colombia

Barón Colmenares, Miryam Edith; Salcedo Perilla, Brayan Santiago

**Miryam Edith Barón Colmenares \***

miryam.baron@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

**Brayan Santiago Salcedo Perilla \*\***

est.brayan.salcedo@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

#### Análisis Jurídico – Político

Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia

ISSN: 2665-5470

ISSN-e: 2665-5489

Periodicidad: Semestral

vol. 5, núm. 10, 2023

revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Recepción: 30 Mayo 2023

Aprobación: 03 Julio 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/702/7024361004/>

Los autores que publican con la revista Análisis Jurídico - Político aceptan los siguientes términos: Los autores ceden los derechos patrimoniales a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD de manera gratuita, dentro de los cuales se incluyen: el derecho a editar, publicar, reproducir y distribuir tanto en medios impresos como digitales y otorgan a la revista Análisis Jurídico - Político el derecho de primera publicación el trabajo licenciado simultáneamente bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License la cual permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría de la obra y la inicial publicación en esta revista, sin fines comerciales.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** Una vez promulgada la Constitución Política de 1991, Colombia ha dado una especial protección al medio ambiente, creando una serie de mecanismos que puedan garantizar su integridad. Sin embargo, a pesar de la existencia de normativa y políticas públicas en dicha materia, se evidencia la priorización de un contenido sustancial y debilidades en su aplicación, como ocurre en el caso de la laguna de Suesca, que ha venido presentando un agotamiento progresivo en su cuerpo hídrico, llegando a un punto crítico en el año 2020, cuando redujo su volumen en un alto porcentaje. Desde allí surge el objetivo de la investigación, que es analizar las políticas públicas encaminadas a la protección de la laguna de Suesca y su aplicación en el municipio de Suesca, Cundinamarca. Para abordar esta investigación, se utilizó un enfoque cualitativo y se empleó el método de investigación jurídico-sistemático, el cual permite comprender de manera integral los fenómenos objeto de estudio. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas, cuyo análisis se centró en las medidas adoptadas desde la perspectiva de las políticas públicas encaminadas a la protección de la laguna de Suesca. Tales estrategias permitieron evidenciar que, por un lado, no se han priorizado la prevención en materia de este recurso hídrico y se han implementado, principalmente, medidas de mitigación. Por otro lado, se observó que los espacios de participación que incluyen a la población afectada o interesada en la construcción de dichas políticas públicas aún son incipientes y demandan mayor atención y priorización.

**Palabras clave:** comunidad, medio ambiente, participación, políticas públicas, recursos hídricos.

**Abstract:** Once the Political Constitution of 1991 was enacted, Colombia has given special protection to the environment, creating a series of mechanisms that can guarantee its integrity. However, despite the existence of regulations and public policies on this matter, it is evident the prioritization of a substantial content and weaknesses in its application, as in the case of the Suesca Lagoon, which has been presenting a progressive depletion in its water body, reaching a critical point in the year 2020, when it reduced its volume in a high percentage. From there arises the objective of the research, being to analyze the public policies aimed at the protection of the Suesca lagoon and its

application in the municipality of Suesca Cundinamarca. To approach, this research a qualitative approach was used, and the legal-systematic research method was employed, which allows a comprehensive understanding of the phenomena under study in an integral way, together with the application of semi-structured interviews, whose analysis, focused on the measures adopted from the perspective of public policies aimed at the protection of the Suesca lagoon. These strategies showed that, on the one hand, prevention has not been prioritized in terms of this water resource, giving way to mostly mitigation measures. On the other hand, the participation spaces that include the affected or interested population in the construction of such public policies are still incipient and demand greater attention and prioritization.

**Keywords:** community, environment, participation, public policies, water resources.

## 1. Introducción

Este trabajo se centra en la situación de la laguna de Suesca, ubicada en el departamento de Cundinamarca, Colombia. Este cuerpo hídrico experimentó una reducción significativa a inicios de 2020, alcanzando niveles críticos, lo que requirió la implementación de mecanismos de protección y restauración. Por lo tanto, el análisis se relaciona con las problemáticas abordadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente en los objetivos seis (agua limpia y saneamiento) y once (ciudades y comunidades sostenibles). A partir de esto, se plantea la pregunta: ¿Cómo han impactado las políticas públicas adoptadas en materia medioambiental en el caso de Laguna de Suesca en Cundinamarca? Para responder a esta pregunta, se desarrolla una reflexión que vincula el marco normativo del nivel nacional e internacional en lo que respecta a la protección de los recursos hídricos, como parte del desarrollo sostenible y sus expresiones en términos de política pública.

A pesar de que existe un amplio conjunto de normativas, tanto a nivel nacional como internacional, que buscan lograr la protección medioambiental y ecosistémica, lo cierto es que no llegan a materializarse del todo. Cabe señalar que, si bien la situación de afectación a la laguna de Suesca ha despertado un interés creciente, en especial en los últimos años, y se han realizado estudios desde la perspectiva ambiental (Hormaza Niño, 2019), con enfoque en educación ambiental (Alvarado et al., 2016) o con énfasis en elementos técnicos (Martínez Arévalo y Pinto Murgas, 2018), no se han llevado a cabo trabajos académicos específicos desde la perspectiva de las políticas públicas, lo cual constituye un vacío de conocimiento al que se espera aportar.

Con el fin de abordar el tema elegido, se empleó una metodología de enfoque cualitativo, enmarcada en el paradigma hermenéutico-interpretativo. En una primera etapa se llevó a cabo la revisión documental utilizando el método sistemático (Giraldo Ángel, 2007). Además, se utilizó el estudio de caso como método que permite analizar un aspecto específico dentro de un fenómeno complejo (Vasilachis, 2019). Como técnicas de recolección de información, además de la revisión documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas, aplicando el criterio de saturación postulado por Valles (2007).

El artículo se desarrolla en cuatro apartados principales. En primer lugar, se retoma el concepto de política pública y su tratamiento en el campo de políticas en el orden local, como contexto general del alcance del trabajo. En el segundo apartado se realiza una revisión del marco jurídico general, internacional y nacional, a partir del cual se adoptan las decisiones relacionadas con la protección de los recursos hídricos. A continuación, se analizan las políticas públicas nacionales y locales que tienen un impacto en el objeto de estudio. Por último, se lleva a cabo un análisis, desde la perspectiva de los involucrados, de la aplicación de las políticas públicas para la protección de la laguna de Suesca, esto a partir de la recolección de información documental y de entrevistas.

Los resultados obtenidos revelan las problemáticas que impactan este conflicto socioambiental, las cuales están relacionadas con las limitaciones en los planteamientos de las políticas públicas y su implementación. A la vez, las instituciones y autoridades ambientales intentan mitigar la situación principalmente a través de medidas de restauración, pero se presta menos atención a la prevención y conservación del cuerpo hídrico. Esto tiene consecuencias que repercuten en la preservación del medio ambiente e incluso en la calidad de vida de los habitantes de esta región de Cundinamarca.

## 2. Metodología y pauta de análisis

Para alcanzar estos objetivos, se utilizó una metodología de corte hermenéutico, enmarcada dentro del paradigma cualitativo de investigación. Se combinó la revisión documental de fuentes legales y doctrinales disponibles, las cuales fueron sometidas a un análisis utilizando el método sistemático (Giraldo Ángel, 2007). Este método considera el derecho como un sistema, y busca organizar la cuestión analizada de manera que los diferentes elementos que la componen puedan examinarse en el contexto de la totalidad de ese sistema.

Además de la revisión documental, se utilizó la entrevista semiestructurada como técnica de recolección de información, la cual se aplicó a actores sociales involucrados en la temática. Se siguió el criterio de saturación reseñado por Valles (2007), el cual establece que no se prioriza el criterio numérico de participantes, sino que se recopilan todos los datos necesarios para satisfacer las cuestiones planteadas, con la ventaja, además, de evitar la redundancia. En la presente investigación se realizaron un total de cinco entrevistas con enfoque cualitativo, usando como criterios de inclusión la heterogeneidad y la accesibilidad. Para garantizar tales criterios se entrevistaron a campesinos afectados, ciudadanos y funcionarios locales, quienes accedieron a participar siguiendo los protocolos de consentimiento informado.

La primera etapa consistió en analizar la normativa existente y los documentos contentivos de políticas públicas en materia de protección a los recursos hídricos. En el contexto de la investigación jurídica, es importante tener en cuenta que:

La aproximación al derecho como objeto de conocimiento debe orientarse [...] a la aprehensión del contenido significativo de los términos que integran cada una de las fuentes, y a la determinación del alcance de éstas de acuerdo con el fin para el que fueron expedidas. (Giraldo Ángel, 2007 p. 7)

Se escogió la perspectiva del método sistemático —tal como se describe en la literatura— gracias a su capacidad para realizar un análisis integral de la información. Esto facilita encuadrar la hipótesis de trabajo subyacente, la cual plantea que las políticas públicas adoptadas y aplicadas por las autoridades gubernamentales no han sido conducentes para la protección de la laguna de Suesca. En lugar de abordar el problema desde su raíz, estas políticas se han centrado en mitigar los impactos causados por la afectación.

## **Las políticas públicas, sus generalidades y su enfoque en niveles específicos**

El filósofo del derecho Ronald Dworkin (1977) sostiene que

[...] cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en aquellos casos difíciles en que nuestros problemas con tales conceptos parecen agudizarse más, echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios directrices políticas y otros tipos de pautas. (p. 72)

Precisamente, en el caso objeto de estudio se despliega un abanico de ámbitos a los que las entidades administrativas responden para abordar las problemáticas presentes. Esto implica que no solo se basarían en normas que hacen parte del ordenamiento jurídico, sino que se deben soportar también en los amplios principios que rigen los campos de acción en materia ambiental, así como en las directrices políticas que se derivan de ellos. En este escenario, las políticas públicas pueden situarse como diseños generales que orientan el curso de acción estatal ante necesidades específicas.

Para iniciar, definir Política pública no es una tarea fácil, entre otras cosas porque el estudio de las políticas públicas apenas se ha desarrollado en las últimas décadas. Se atribuye al sociólogo Harold Laswell (1902-1978) el impulso del estudio de las políticas públicas con su obra divulgada a mediados del siglo XX, con el objetivo de lograr mejores decisiones por parte del gobierno. Esta centralidad en el estudio de los elementos que confluyen en la toma de decisiones públicas abrió el camino para esta nueva disciplina, en la que la definición misma de política pública ha sido abordada desde diversas perspectivas. Hernández (1999) realizó una amplia recopilación de las comprensiones existentes sobre este tema, que vale la pena traer a colación:

En los orígenes de esta disciplina Lasswell la define como “el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas”. [...] Anderson ofrece una visión igualmente genérica: “Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne”. La definición de Jenkins es más concreta pero susceptible de caer en imprecisiones: “Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica”. (p. 82)

André-Noel Roth ha señalado que se estaría ante una política pública cuando “instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado cambiar un estado de las cosas

percibido como problemático o insatisfactorio” (Roth Deubel, 2018, p. 37). Ahora, en el contexto colombiano, podrían aportarse otras definiciones:

Alejo Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas” (Vargas, 2007, p. 85). Jorge Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79). (Arroyave, 2012, p. 86)

Si bien es cierto que una de las características que definen a las políticas públicas es que su definición recae en la competencia del Estado, esto no es una tarea que se adelante de manera separada o autónoma por una estructura despersonalizada. Por el contrario, se trata de un espacio y un momento en el que las personas reunidas, como conglomerado social en un territorio, participan en decisiones que, a la postre, les afectarán. Además, el sentido de un Estado democrático se fundamenta en la participación que la ciudadanía pueda tener en la formulación, gestión y control de las políticas públicas. La participación de los actores resulta relevante, y en este punto es necesario retomar lo postulado por Müller, quien señala que los agentes de una organización no son individuos pasivos, sino que, por el contrario, su lugar en la organización se define a través de su acción (Müller, 2002). Asimismo, la participación, como característica de las políticas públicas, resulta coherente con los postulados de gobernanza moderna en los estados, que la incluyen como uno de los pilares que genera transparencia y confianza hacia la ciudadanía (Barón et al., 2021).

Ahora bien, de entrada, se debe señalar que el propósito de este trabajo no es realizar un análisis exhaustivo de políticas públicas en términos de revisar su enfoque, entendiendo esto como “realizar un proceso riguroso de análisis en las tres etapas del ciclo de vida de políticas públicas: diseño, implementación y evaluación” (Franco Corzo, 2017, p. 95). Tampoco se pretende realizar un análisis de política, el cual además debe diferenciarse de su evaluación, en los siguientes términos:

[...] mientras que la evaluación de políticas valora los efectos en forma retrospectiva, el análisis de política conjetura cuáles podrían ser los efectos de una política antes de que ésta se ponga en operación y busca informar sobre las decisiones que todavía están por tomarse. (Salcedo Aquino, 2011, p. 24)

Se trata más bien de proponer elementos de reflexión sobre una política pública en específico y su aplicación a un caso en el contexto nacional.

Retomando el punto anterior, en Colombia el análisis de las políticas públicas es una disciplina reciente y en evolución, que está reconocida como una temática de importancia estratégica que capta la atención de gran parte del sector público y, cada vez más, del sector privado. Es preciso reconocer que, si bien una política pública puede enfocarse en abordar una situación que afecta de manera preponderante un aspecto de la vida social o a una población específica, su definición y curso de acción implicarán diversos componentes centrados en la problemática por solucionar. La definición del problema será el núcleo central que determinará su inclusión en la agenda pública (Smith, 2013).

Bajo esta perspectiva, se han generado clasificaciones que facilitan la comprensión de las políticas públicas. Una de las clasificaciones más destacadas



es la tipología de Lowi (citado en Aguilar, 1992), que diferencia entre a) Políticas regulativas o reglamentarias, que buscan regular o controlar las actividades; b) Políticas distributivas, que establecen autorizaciones o privilegios; c) Políticas redistributivas, que otorgan acceso a ventajas para clases o grupos; y d) Políticas constitutivas o constituyentes, que varían las reglas de organización del poder.

En el contexto de esta propuesta, es importante tener en cuenta que se realiza el rastreo de la política pública desde una perspectiva normativa —de manera independiente a la clasificación mencionada— y no se pretende identificar la revisión aquí abordada con una clasificación regulatoria. Esto por cuanto, en una primera instancia, la reflexión se fundamenta en las normativas nacionales e internacionales. Sin embargo, tal análisis se soporta en que una de las vías a través de las cuales se puede realizar el acercamiento al contenido de una política pública es el análisis normativo (Cochran y Malone, 2010).

Así, la reflexión que aquí se propone incluye la revisión de políticas públicas trazadas desde el nivel más amplio —instrumentos internacionales— hasta la aplicación en el nivel territorial local, subrayando que en este nivel

[...] las políticas públicas se asocian al ejercicio del poder por parte de las autoridades públicas. Son ejecutadas por las decisiones o acciones tomadas y por los diferentes actores que integran el municipio, con finalidad de resolver un problema de competencia local. (Manrique, 2016, p. 78)

De acuerdo con lo anterior, la interrelación de estas instancias también resulta de interés.

No puede dejarse de lado que las políticas públicas pueden organizarse según el espacio geográfico al que se dirigen, clasificándolas en políticas públicas internacionales, nacionales y locales. En este caso, se analizan los diversos niveles en relación con la política de protección ambiental. En algunos países la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas tiene una regulación específica, lo que contribuye a su organización. Sin embargo, aunque no exista tal marco regulatorio, en general, la adopción de políticas públicas se expresará a través normativas, como se ampliará más adelante en el caso de interés.

Asimismo, dado que una de las finalidades de las políticas públicas es el respeto y promoción de los derechos de los ciudadanos, la participación ciudadana resulta imbricada necesariamente. En este sentido, se considera que la participación ciudadana “debe convertirse en una práctica colectiva capaz de transformar la democracia produciendo cambios en las asimetrías de la representación política y social mediante mecanismos de deliberación” (Vanegas Toro, 2017, p. 198).

Finalmente, en lo que respecta a la política ambiental, se deben reconocer las críticas principales. Algunas voces han destacado la carencia de políticas lo suficientemente contundentes ante una problemática global y con múltiples aristas por abordar (Sternier y Coria, 2012). Esto sin desconocer los crecientes esfuerzos de orden nacional y supranacional que vienen consolidando la preocupación y priorización de lo asuntos ambientales en pro de un desarrollo sostenible. Por otra parte, existe una preocupación por el enfoque excesivo en el aspecto económico y se ha planteado la necesidad de adoptar enfoques más integrales que permitan comprender las interrelaciones presentes en los fenómenos ambientales en los territorios (Duquino-Rojas, 2018). Reconocer estas realidades en la política ambiental general facilita la inmersión en las políticas específicas que se abordarán a continuación.

#### **4. Políticas públicas de protección a los recursos hídricos y su marco normativo**

El esfuerzo internacional para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también se refleja en Colombia, donde existe una relación cercana entre las políticas públicas y los ODS. Los planes de desarrollo nacional de los últimos cuatrienios contemplan objetivos y metas estratégicas que apuntan a tales compromisos. En este caso particular, atendiendo la clasificación por ejes que puede hacerse de los ODS, que abarcan personas, planeta, prosperidad, paz y asociación (citado en Manrique, 2016), se enfatiza en los objetivos que guardan relación o están dirigidos de manera especial a la protección del planeta. Específicamente, se destacan los objetivos seis (agua limpia y saneamiento) y once (ciudades y comunidades sostenibles), los cuales tienen incidencia directa en los objetivos trece (acción por el clima), quince (vida de ecosistemas terrestres), catorce (vida submarina) y, a la postre, en el objetivo dieciséis (paz, justicia e instituciones sólidas).

Es necesario hacer referencia a los ODS (Organización de las Naciones Unidas, 2015) como una directriz internacional que convoca esfuerzos comunes para proteger, en este caso, los recursos hídricos. En 2015 surgió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un esfuerzo consolidado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la humanidad haciendo frente a problemáticas que abarcan desde la pobreza hasta el cambio climático. Esta Agenda está conformada por 17 objetivos, de los cuales, como se mencionó, deben subrayarse dos por su relación directa con la problemática de la laguna de Suesca. El objetivo número seis se vincula de manera directa con la problemática analizada, ya que corresponde al agua limpia y al saneamiento, lo cual implica la protección y conservación del recurso hídrico. Colombia, como Estado miembro de la ONU, mantiene acciones para dar cumplimiento a dicho objetivo, las cuales están dirigidas a la protección de varios cuerpos hídricos como mares, ríos, lagos, lagunas, entre otros.

Además, el objetivo número once de la Agenda es uno de los más importantes en relación con la problemática estudiada, ya que este hace referencia a las ciudades y comunidades sostenibles. En el caso de la laguna de Suesca, las problemáticas no se circunscriben solo a una pérdida de caudal, sino que impactan aspectos como la productividad económica, las barreras agrícolas e, incluso, el turismo —como se expondrá más adelante—, por lo que su cuidado y conservación resulta tan relevante.

Es importante destacar que el objetivo número quince busca “gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad” (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Este objetivo se relaciona con el caso de la laguna de Suesca en los últimos años, ya que, como se expondrá en los resultados de la investigación, una de las problemáticas que afectan a este cuerpo hídrico es el mal uso de tierras expuestas debido al retiro de las aguas, lo que ha resultado en la degradación del ecosistema, derivando así en un panorama desértico, como se evidencia en los registros fotográficos tomados en dicha laguna (El Espectador, 2021).

Sobre este ODS, conviene señalar la existencia de la Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África (Observatorio del Principio 10, 2023), cuya finalidad es identificar y monitorear los territorios que poseen zonas áridas, semiáridas, subhúmedas y secas, o que se encuentren en transición a serlo, pues allí es donde se encuentran algunos de los ecosistemas más vulnerables. El Estado colombiano ratificó este convenio el 8 de junio de 1999, lo que significa que posee una legislación interna y una jurisprudencia robusta orientada a la protección del medio ambiente y, en especial, a abordar efectos tan severos como la desertificación.

Ahora bien, dentro de los esfuerzos comunes para proteger el planeta desde la perspectiva internacional, Colombia ha suscrito una serie de convenios y tratados internacionales que velan por la conservación y protección de todo tipo de ecosistemas naturales, especialmente en lo referente a la protección y conservación de cuerpos de agua dulce, como ríos, quebradas o lagunas. No podría ser de otra manera si se atiende al hecho de que Colombia es el sexto país con mayor reserva de agua dulce en el mundo (El Ágora. Diario del Agua, 2021).

Ante la aceleración en el proceso de calentamiento global, varios Estados han unido esfuerzos para detener o mitigar sus afectaciones derivadas de la intervención humana. La materialización de este esfuerzo se encuentra contenida en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Observatorio del Principio 10, 2023), la cual fue ratificada por Colombia el 22 de marzo de 1995. El objetivo del Convenio es “lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Observatorio del Principio 10, 2023). Cabe resaltar que este convenio incentiva a los Estados parte a promover y facilitar la participación de la comunidad, para que, de este modo, se logre matizar el conocimiento académico con el vivencial y así poder mitigar las afectaciones antrópicas al medio ambiente.

Colombia ha participado en convenios internacionales en materia ambiental. Es el caso del convenio sobre la Diversidad Biológica, que fue ratificado mediante la Ley 165 de 1994, la cual entró en vigor el 26 de febrero de 1995. Este convenio fue incorporado dentro del ordenamiento jurídico con el objetivo de conservar la biodiversidad nacional, su uso sostenible y equitativo, así como promover la participación ciudadana de los beneficiarios de dicha biodiversidad. Colombia es el segundo país con mayor biodiversidad a nivel mundial (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019).

Por otra parte, yendo a la normativa nacional, en primer lugar, se encuentra la Constitución Política de Colombia, como máxima regla. La Constitución colombiana puede considerarse como una carta con gran énfasis en la protección del medio ambiente, ya que en ella se ubican más de 50 artículos relacionados con la protección, conservación y participación ciudadana en temas ambientales. Cuenta con metas progresistas en materia ambiental, por lo que obliga no solo al Estado, sino también a las personas dentro del territorio nacional a ejercer acciones de protección. Esto la convierte en un baluarte para la mayor riqueza nacional, la riqueza natural; constituyendo; además establece una lista de derechos de gran importancia, como el derecho a un ambiente sano. Asimismo, contempla la existencia de las corporaciones autónomas regionales, las cuales



fueron creadas por el Congreso de la República y reguladas por la ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente y les otorga la calidad de autoridad ambiental.

Los postulados constitucionales en materia medioambiental son desarrollados por la normativa nacional. Sin embargo, debe precisarse que no fue solo después de 1991 (año de adopción de la constitución actual) que se contó con normativa en este ámbito, ya que el Código nacional de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente fue adoptado mediante el Decreto Ley 2811 de 1974. En dicho código se regulan los recursos naturales renovables con un enfoque en la protección medioambiental. Dentro de estos recursos renovables, se presta especial atención al agua dulce, regulando grosso modo su uso y prohibiciones. De igual modo se establece categorías según las cuales las personas pueden hacer uso de este recurso hídrico individualmente o en conjunto, dependiendo de las necesidades de la comunidad o grupo poblacional; por ejemplo, en el caso de los acueductos veredales (Alfonso Ávila, 2014).

Dentro de este Código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente se realiza una clasificación *sui generis* a las aguas no marítimas, agrupándolas en su literal “d” en lagos, ciénagas, lagunas y embalses de formación natural o artificial. Además, la regulación en este aspecto se complementa con el Decreto 1541 de 1978, el cual brinda una protección especial a varias de estas categorías, como las aguas lluvias, las subterráneas o termales. Esta protección especial se resume en el dominio de aguas y su explotación (Alfonso Ávila, 2014).

El avance que representa la Constitución Política de Colombia en materia ambiental es de vital importancia en la protección de los recursos naturales nacionales. Incluso ha sido denominada como una “Constitución ecológica”, como se indica en la Sentencia C-596 de 1998, que estudió la constitucionalidad de la Ley 99 de 1993, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa. Esta ley creó “el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA” (Ley 99, 1993). La organización del SINA puso en marcha nuevos mecanismos que buscan garantizar el cumplimiento de los principios medioambientales establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano.

Por otro lado, un punto muy importante abordado en la Ley 99 de 1993 es la atención especial a las corporaciones autónomas regionales. Esta ley no solo determina su naturaleza, sino también sus funciones, que se detallan en el artículo 31. Entre estas funciones se encuentran la ejecución de las políticas ambientales propuestas por el Ministerio del Medio Ambiente, actuar como máxima autoridad ambiental en el área delimitada de su jurisdicción, promover, incentivar y desarrollar la participación ciudadana de la comunidad en las actividades de protección ambiental, desarrollo sostenible y manejo adecuado de los recursos renovables. (Ley 99, 1993, Art. 31).

De este modo, se evidencia cómo se estructura progresivamente un sistema robusto en materia de protección de materia ambiental, siguiendo las directrices de la Ley 99 de 1993, a través de decretos que detallan su reglamentación. Estos derechos se centran en recursos como el agua, el aire e, incluso, abordan el tema de las licencias ambientales.

Uno de estos decretos es el 1729 de 2002, el cual reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, y parcialmente el numeral 12 del artículo 5.º de la Ley 99 de 1993 (Decreto 1729, 2002). En su artículo 4.º, este decreto establece las finalidades, principios y directrices para la ordenación de estas áreas. Se indica que los ecosistemas relacionados al agua dulce son considerados áreas de especial protección y deben ser objeto de políticas públicas que promuevan su conservación, preservación y restauración.

## **5. Políticas públicas de carácter local, el caso de la laguna de Suesca**

La laguna de Suesca se encuentra ubicada sobre la cordillera oriental colombiana, específicamente en el valle de Ubaté, en jurisdicción de los municipios de Suesca y Cucunubá, en el departamento de Cundinamarca, a una altura de 2800 metros sobre el nivel del mar. En la actualidad, la mayor parte de laguna se encuentra en el territorio del municipio de Cucunubá, en las veredas de la Laguna y Carrizal. Por otro lado, en el municipio de Suesca colinda con las veredas El Hatillo y Ovejeras (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2010, p. 5).

A pesar de que la laguna de Suesca venía presentando un disminución considerable y progresiva en su espejo de agua en 2020, no fue hasta inicios de 2021 que se prendieron las alarmas gracias a denuncias periodísticas que cobraron fuerza (Periódico La Tribuna, 2021). Aunque esta problemática se agudizó en ese momento, sus orígenes se remontan a décadas anteriores, ya que diversas intervenciones (o la falta de ellas) han contribuido a estas afectaciones.

Una de las acciones relevantes, que debe mencionarse, es el manejo de la reforestación en la cuenca donde se ubica la laguna. Se han realizado siembras de especies como la Acacia decurrens, el pino y eucalipto, que no son las más adecuadas para la protección de fuentes hídricas. Asimismo, la desertificación se ha extendido en los alrededores, poniendo en grave peligro la fauna y flora propias de este ecosistema. La pérdida de esta fauna y flora es difícil de recuperar una vez se produce, ya que la problemática afecta la acidez del agua e incluso su temperatura.

Varios estudios recientes han abordado como tema de investigación la protección y mantenimiento de este cuerpo de agua dulce. Por ejemplo, Alvarado y colaboradores (2016) diseñaron estrategias pedagógicas para fomentar la protección y conservación del espejo hídrico de la laguna de Suesca por parte de los estudiantes de instituciones educativas de la región de Cucunubá. Se identificaron una serie de problemáticas medioambientales que representan un grave peligro para los ecosistemas naturales de la laguna, y se propuso lanzar una campaña de capacitación y concientización sobre la importancia de la laguna de Suesca como cuerpo hídrico y, por ende, sobre la necesidad de brindarle especial atención y protección (Alvarado et al., 2016). Para lograr esto se crearon actividades interdisciplinarias que combinaban conocimientos y experiencias con el objetivo de promover su conservación.

Esta visión que prioriza la educación ambiental se alinea con resultados anteriores en otras localizaciones geográficas, como sucede con el estudio adelantado en Bogotá por la Universidad Distrital (Rojas et al., 2015), en el que se evidenció que todo lo relacionado con la educación, la capacitación y la concientización en materia ambiental ha sido un tema olvidado y de poco interés,

Estos hallazgos indican la necesidad de abordar la temática con mayor énfasis, considerando el bajo número de estudios realizados al respecto.

Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia realizó una investigación sobre los conflictos ambientales relacionados con el uso del suelo en el ecosistema estratégico de la reserva hídrica Humedal Laguna de Suesca, (Hormaza Niño, 2019). El objetivo principal fue determinar las características limnológicas, es decir, realizar una evaluación y análisis del ecosistema acuático propio de la laguna, con el fin de identificar las problemáticas y los peligros que pueden afectar su fauna y flora nativa.

De igual modo, la Universidad de la Salle realizó una evaluación detallada y vanguardista sobre la disminución del espejo de agua perteneciente a la laguna de Suesca utilizando fotografías satelitales. El objetivo principal fue identificar la gravedad de la pérdida de este cuerpo hídrico de la laguna. Para ello se realizó una delimitación aproximada del amojonamiento de la zona mediante el innovador programa “ArcMap” (Martínez Arevalo y Pinto Murgas, 2018).

En medio de este panorama, al ubicar el problema objeto de estudio y desde la perspectiva de capacidad de gestión de los gobiernos, se requiere la articulación de los diferentes niveles, conforme al marco legal. Esto implica establecerse una planificación estratégica de políticas y programas sociales, así como la coordinación y articulación de la gestión de los organismos responsables y de la priorización orientada a abordar los principales problemas sociales, hasta descender a lo local. En este sentido, es importante mencionar las decisiones adoptadas por la Corporación Autónoma Regional competente, que tiene la responsabilidad legal de “administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción” (Ley 99, 1993). En este caso dicha competencia le corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

La CAR, mediante el Acuerdo 048 de 2006, declaró reserva hídrica el Humedal de La Laguna de Suesca (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR], 2006). Esta decisión se tomó al considerar que la laguna de Suesca es parte del patrimonio y riqueza natural nacional con mayor peligro de desaparición, especialmente porque el recurso hídrico es escaso en la región y su principal fuente proviene del agua lluvia. Además, se reconoce que el humedal ha sido afectado por un proceso acelerado de pérdida de agua y humedad debido a las largas temporadas de sequía, lo que claramente resulta en erosión, reducción hídrica y alteración en la demanda y oferta hídrica, entre otros problemas. El factor antrópico también representa una de las principales problemáticas en la afectación al ecosistema natural de la laguna de Suesca (CAR, 2006). En estos sentidos surgió la necesidad de desarrollar proyectos o políticas públicas para su recuperación, por lo que se estableció en el parágrafo del artículo 1.º la necesidad de realizar un estudio hidrológico de su cuenca y un estudio técnico, social y ambiental para la declaratoria de protección de la laguna de Suesca y su cuenca. Además, en su artículo 5.º se indica que se formulará un Plan de Manejo Ambiental siguiendo las directrices expedidas directamente por el Ministerio de Ambiente.

## **6. Debilidades en la aplicación de medidas de protección al recurso hídrico de la laguna de Suesca**

En la línea de pensamiento de Robert Alexy (1985), el derecho no se puede limitar a la simple legalidad, sino que implica también un ideal de corrección moral. Bajo esta mirada, las políticas públicas que deberían adoptarse en materia medioambiental deben estar fundamentadas en principios establecidos por el derecho natural, los cuales otorgan, precisamente, la garantía de los derechos fundamentales de las personas y, más aún, tratándose de uno tan importante como lo es el derecho de gozar de un ambiente sano. Además, al correlacionarlo con la teleología de las políticas públicas, se puede lograr una implementación efectiva de la planificación en escenarios con condiciones dignas y satisfacción de derechos para la población.

En el caso que nos ocupa, las alarmas se encendieron en 2020 y solo entonces las autoridades ambientales implementaron mecanismos de protección y restauración a la laguna de Suesca. No obstante, aunque los síntomas se hayan hecho evidentes en ese momento, la problemática venía consolidándose desde mucho tiempo atrás. Las entrevistas realizadas permitieron evidenciar que un factor determinante se deriva de las acciones de algunos de los campesinos y propietarios de predios en el área circundante a la laguna, quienes acceden con su ganado bobino al cuerpo hídrico. Estas reses no solo aprovechan el agua, sino que la contaminan con sus heces y otros desechos orgánicos, perjudicando así la fauna y flora del ecosistema natural de la laguna de Suesca.

De esta manera, una vez que reduce el nivel del agua en la laguna, los campesinos permiten y promueven el uso ganadero de las áreas expuestas, apropiándose así de la nueva tierra. Esto desgasta y amenaza el ecosistema natural, pues si bien es cierto que el nivel hídrico de la laguna puede variar según la época de año y las respectivas temporadas climáticas, también es cierto que cuando mejoren dichas condiciones climáticas, el agua pueda recuperar su nivel natural; algo que no es posible al encontrar un amojonamiento totalmente distinto al natural.

Es importante destacar que la CAR, como máxima autoridad ambiental de la región, debe asegurar la protección y conservación de la laguna y, de hecho, en lo formal, ha adoptado decisiones con esta finalidad. Sin embargo, algunos entrevistados han percibido contradicciones en las acciones de esta entidad, pues fue a instancias de la CAR que tiempo atrás se sembraron las especies arbóreas que generaron un gran contraste en el ecosistema natural de la laguna y su área circundante. Es el caso de las acacias y el eucalipto; este último, por ejemplo, a pesar de que su madera pueda ser utilizada por los campesinos para la elaboración de cercas, es un tipo de árbol que necesita grandes cantidades de agua para su subsistencia. A esto se le suma que las autoridades ambientales no realizaron un control de su reproducción, lo que desencadenó en un coctel de situaciones que afectan al ecosistema natural de la laguna de Suesca.

Ahora bien, una vez establecida la posición de la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) con respecto a la laguna de Suesca, declarándola reserva hídrica debido al peligro que representa su pérdida, queda por revisar las decisiones y acciones provenientes del nivel local territorial, esto es la Alcaldía Municipal de Suesca, como último eslabón en la cadena de adopción y

ejecución de políticas públicas en relación con la laguna. En principio, se esperaría que la Alcaldía Municipal de Suesca adoptara políticas públicas enfocadas a la protección del cuerpo hídrico y, de esta manera, mitigar su reducción.

Sin embargo, según las entrevistas realizadas, se evidencia que la alcaldía cuenta con una iniciativa limitada para la adopción de políticas públicas en materia ambiental, toda vez que debe circunscribirse y acatar lo establecido previamente por la autoridad ambiental, esto es la CAR. Por lo tanto, su acción se restringe más bien a la implementación de acciones concretas que se enmarcan en la línea de política pública ya establecida.

En este sentido, se ha observado la acción conjunta de la Alcaldía Municipal y la CAR en actividades dirigidas a la protección y restauración de la laguna de Suesca, tales como la “limpieza de cunetas para que los pocos afluentes que llegaban a la laguna lograran recuperarse” (Entrevista 4, comunicación personal, 2022). De igual modo, se adelantaron procesos de pago por servicios ambientales (PSA) en una de las quebradas que pertenecen al municipio de Suesca.

Cabe señalar que el pago por servicios ambientales es una figura que consiste en un incentivo económico, el cual también puede ser otorgado en especie, y funciona como un reconocimiento a las acciones y las prácticas relacionadas con la preservación y restauración de ecosistemas naturales. PSA se encuentra establecido inicialmente en el documento CONPES 3850 de 2015 y retomado posteriormente en el documento CONPES 3886 de 2017, en donde se establecen los lineamientos del programa PSA. Posteriormente se estableció mediante el Decreto Ley 870 de 2017.

A pesar de estas decisiones administrativas, la situación de contaminación y afectación de la laguna continuó, según lo expuesto en un diario local (Aroca Gaona et al., 2021). Aunque se implementaron medidas como el mantenimiento periódico del alcantarillado de la zona, se llevaron a cabo actividades de vigilancia y control, y se realizó el estudio a las concesiones hídricas vigentes, lo cierto es que esto no llega a ser suficiente, por lo que aún queda mucho por hacer.

Sin embargo, incluso después de haber lanzado las medidas que pretendían recuperar esta importante fuente hídrica, el Consejo de Planeación Territorial de Suesca señaló que las acciones adoptadas no solucionaban el problema. Esto se debe a que la situación tiene un desarrollo antiguo y requería obras de mejora que, al parecer, no se adelantaban de manera completa (Aroca Gaona et al., 2021).

Al contrastar los documentos y normativas relacionadas con la política ambiental enfocada en la laguna de Suesca y la información recopilada en campo, se observa que las entrevistas resaltan la percepción acerca de que estas políticas se centran únicamente en la mitigación de los efectos nocivos ya consolidados, y no se percibe un direccionamiento de tales instrumentos hacia la prevención. Se aprecia la percepción de que la intervención de las autoridades se da únicamente ante la emergencia de la crisis, cuestionando su ausencia previa.

Este vacío en la prevención denota una mirada pública respondiente a efectos, ya que, en la medida en la que se carece de formulación de políticas preventivas, también ha facilitado un resquebrajamiento de la solidaridad, la unidad y la identidad comunitaria. De hecho, se relata cómo en tiempos pasados existía un cierto sentido de protección hacia la laguna, pero la ausencia estatal —de alguna manera— propició que se radicalizaran intereses individuales. Es el caso del uso de las tierras que quedan expuestas ante el descenso del nivel de agua, dedicándolo



a la ganadería, así lo relató el entrevistado 1, quien en su narración —como si se tratara de una línea de tiempo— expone la decadencia de la laguna de Suesca.

Es posible que el fortalecimiento de instancias participativas con un enfoque preventivo hubiese abonado el espíritu de protección medioambiental. Ante esta dificultad, aparece como solución viable la intensificación de controles. Seguramente, esta ruta de acción desfavorece, a la postre, la construcción de comunidad y abre paso al desinterés y a la pérdida de sentido de vinculación con la laguna.

De otro lado, también se hace referencia a un desgaste percibido por la comunidad en cuanto han sido convocados en torno al tema, pero comoquiera que en ese ámbito intervienen diversas instancias (la CAR, la gobernación de Cundinamarca a través de su Secretaría de ambiente y finalmente la Alcaldía Municipal), ya no se despierta el mismo interés, percibiendo estos espacios de participación como complejos, sobrepuestos o interferentes entre sí. Cabe aquí retomar la afirmación “a los modelos de decisión que intentan en la actualidad consolidar procesos democráticos en nuestro país, se les plantea como demanda el poseer mayores ofertas de explicación, argumentación y estrategias de comunicación para la sociedad en general” (Otálvaro y Obando, 2013). De allí que la percepción manifestada por los involucrados sobre las carencias en los espacios de concertación para definir y hacer seguimiento de la política ambiental evidencie la necesidad de un reenfoque en las estrategias de comunicación y en el propio proceso para la toma de decisiones.

Ahora bien, si en la fundamentación teórica de esta reflexión se ha sustentado que, hoy por hoy, uno de los elementos definitorios de las políticas públicas es la participación de los interesados o afectados por ellas en las diversas etapas del ciclo vital de la política (formulación, ejecución y evaluación), se hace necesario revisar este aspecto en el caso de estudio. Esto lleva a considerar que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se pueden analizar desde diversas perspectivas, eso sí reconociendo la diferenciación entre los estos dos conceptos. La sociedad civil se asume como una entidad autónoma, más vinculada con la representación de lo privado y la economía, a diferencia del Estado, que representa lo político y lo público (De Piero y Gradín, 2014). Sin embargo, cuando se trata de políticas públicas, la relación entre Estado y sociedad civil está interrelacionada, ya que la configuración de una política pública dependerá de las necesidades de la sociedad civil y de las respuestas del Estado. Lo más importante es la comunicación entre la necesidad y la respuesta institucional, que necesariamente debe pasar por instancias participativas que fomenten el actuar de los interesados.

Al respecto, la investigación evidenció que, por una parte, hasta el momento de recolección de información en el trabajo de campo, aún no se contaba con el plan de manejo ambiental para la laguna de Suesca, que debería ser el espacio de construcción participativa de política por excelencia. De acuerdo con las entrevistas, una de las razones que inciden en esta situación es que, si bien la CAR inició un proceso que busca la participación de la comunidad para lograr la adopción de tal plan de manejo, las características de la laguna dificultan esta tarea, ya que forma parte de la reserva forestal productora protectora de la cuenca alta del río Bogotá, al mismo tiempo que su humedal forma parte de la cuenca alta del río Suárez. Esto genera dificultades debido a la existencia o coexistencia de ecosistemas que demandan manejos específicos.

En la misma medida, se reconocen fortalezas, como la presencia de grupos de jóvenes ambientalistas mencionados en algunas entrevistas. Si bien es cierto que su presencia activa puede haber disminuido, son evidencia de intereses renovados por la protección del ambiente en el territorio. Se debe tener presente que las situaciones de conflicto también resultan ser situaciones de estructuración social, ya que allí pueden producirse “asociaciones, alianzas y coaliciones multiplicando las interacciones entre participantes” (Merlinsky, 2013, p. 221). Este tipo de iniciativas deberían ocupar un lugar destacado en la formulación de las políticas que guíen el proceso de conservación y protección al medio ambiente.

## 7. Conclusiones

Luego de analizar la regulación de la protección de cuerpos hídricos, como las lagunas, en el ordenamiento jurídico colombiano y, de manera particular, las políticas públicas para la protección de estas, en concreto de la Laguna de Suesca, se encuentran debilidades en las mismas. Estas políticas públicas no abordan el problema de fondo, es decir, se han enfocado más en la mitigación de las afectaciones, más no a en su mantenimiento o en medidas efectivas de protección y prevención.

Dicho de otra manera, para que las decisiones administrativas guarden coherencia con lo establecido en las normativas y documentos institucionales, se requiere adoptar un enfoque orientado hacia la capacitación y concientización de la población aledaña a la laguna, así como de los interesados y afectados en general. Esto con el fin de que se pueda evitar la sobreexplotación que esta sufre y, a la vez, fortalecer los lazos comunitarios en pro de un sentido de protección y preservación.

Aquí se establece una relación de interdependencia con la participación en el ciclo de las políticas públicas, ya que no contar con la presencia activa de los implicados puede traer consecuencias que repercutan en la preservación del medio ambiente e, incluso, en la calidad de vida de los habitantes de esta región de Cundinamarca. Durante la investigación se pudo determinar el carácter burocrático que rodea las problemáticas ambientales, donde no se brindan espacios de participación a la población campesina para que exponga las posibles causas de la problemática y de esta manera poder crear mecanismos efectivos de protección y conservación, no solo de la laguna de Suesca.

Gracias a las características identificadas en la entrevista cualitativa, fue posible evidenciar la percepción de los entrevistados. Más allá de todo el bagaje normativo, también es dicente lo que la población percibe como problemática, ya que revela un conjunto de factores que colisionaron perfectamente. Por un lado, se encuentra un sistema normativo aparentemente robusto pero que no se llega a materializar a cabalidad. Por otro lado, la falta de concientización de la comunidad cercana a la laguna, ya que la reducción en el espejo hídrico de la laguna de Suesca no es inédita, sino un problema recurrente.

Si bien el agua lluvia es la principal fuente hídrica de la laguna de Suesca, es apenas lógico que durante una temporada de sequía su espejo de agua disminuya. Sin embargo, se observa que el uso ganadero impide que, cuando se supera dicha temporada de sequía y el nivel de agua intenta recuperarse, esto se logre. Además,

no se encuentre contundencia en la concreción de políticas públicas dirigidas a este punto.

En un país como Colombia, donde la participación ciudadana es el cimiento del Estado Social de Derecho y el presupuesto democrático, establecido desde el preámbulo de la Constitución Política de 1991, se reconoce la importancia de la perspectiva participativa en diversos documentos de política pública. Sin embargo, según la perspectiva de los entrevistados, se evidenciaron serías falencias en la cristalización de tales postulados relacionadas con la burocratización y su carácter reactivo más que preventivo.

## Referencias

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Alexy, R. (1985). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. <https://bit.ly/42XNGUv>
- Alfonso Ávila, N. Z. (2014). *Principales Normas Ambientales Colombianas*. Ediciones EAN. <https://bit.ly/46kEPiA>
- Alvarado Martínez, R., Gómez Rojas, C. A. y Quevedo Díaz de Pabón, R. S. (2016). *Pedagogía y comunicación, claves para recuperar la laguna de Suesca, Ambiente y biodiversidad*. Gobernación de Cundinamarca y Uniminuto. <https://tinyurl.com/4zmn4k5c>
- Aroca Gaona, I. A., Porras Niño, K. (2021, 24 de abril). Poco avance del plan para salvar la Laguna de Suesca. *El Campesino*. <https://bit.ly/3CSHpU1>
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (1), 95–111. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>
- Barón, C. M. E., Calle, M. M. y Ramírez, N. (2021). *Estado abierto y Acuerdo de Paz: Un reto para la implementación del acuerdo final de paz en Colombia*. Editorial Neogranadina. <https://doi.org/10.18359/9789585103207>
- Cochran, C. y Malone, E. (2010). *Public policy: perspectives and choices*. Rienner.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2006, 20 de noviembre). Acuerdo No. 48 del 20 de noviembre de 2006. Por el cual se declara Reserva Hídrica el Humedal Laguna de Suesca, se establece su franja de protección y se adoptan otras determinaciones. <https://bit.ly/3JxNAw2>
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). (2010). Reserva Hídrica Laguna de Suesca. <https://bit.ly/3NihBAY>
- Conpes. (2015, 23 de noviembre). Documento Conpes 3850 de 2015. Fondo Colombia en Paz. <https://bit.ly/3Nm3ydL>
- Conpes. (2017, 8 de mayo). Documento Conpes 3886. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz. <https://bit.ly/3pughD0>
- De Piero, S. y Gradín, A. (2014). Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas. Clase 19 Diploma superior en gestión y control en políticas públicas. FLACSO.
- Duquino-Rojas, L. (2018). Sustentabilidad ambiental urbana, alternativas para una política pública ambiental. *Bitácora Urbano-Territorial*, 28(1), 133-141.
- Dworkin, R. (1977). *Los Derecho en Serio*. Ariel S.A.

- El Ágora. Diario del Agua. (2021, 22 de enero). Los 10 países con mayores reservas de agua dulce del mundo. <https://bit.ly/3XqXvZZ>
- El Espectador. (2021, 16 de marzo). En fotos: la sequía que está acabando con la laguna de Suesca. <https://bit.ly/46jlWfZ>
- Franco Corzo, J. (2017). Diseño de políticas públicas (3.a ed.). IEXE Editorial.
- Giraldo Ángel, J. (2007). Metodología y técnica de la investigación jurídica. Librería del profesional.
- Giraldo Ángel, J. (1999). Metodología y técnica de la investigación sociojurídica. Librería Profesional.
- Hernández, G. (1999, 1 de agosto). El Análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. Revista de Estudios sociales, 4. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- Hormaza Niño, A. del P. (2019). Conflictos ambientales por uso del suelo en un ecosistema estratégico: Actividad pecuaria en la Reserva Hídrica Humedal Laguna de Suesca [tesis de maestría Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77221>
- Martínez Arévalo, D. A. y Pinto Murgas, D. M. (2018, 1 de enero). Evaluación de la pérdida del espejo de agua en la laguna de Suesca a través de imágenes satelitales. <https://tinyurl.com/yvz9ydc9>
- Manrique, B. (2016). Gerencia y gestión pública hacia municipios inteligentes. Leomoine Editores
- Merlinsky, G. (2013). Política, derechos y justicia ambiental. Fondo de cultura económica.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019, 21 de mayo). Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo, celebra el Día Mundial de la Biodiversidad. <https://tinyurl.com/5n7k2dkm>
- Müller, P. (2002). Las políticas públicas (J. Jolly y C. Salazar, Trad.). Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio del Principio 10. (2023, 22 de mayo). Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en Los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África. <https://tinyurl.com/2ebp9kwc>
- Observatorio del Principio 10. (2023, 22 de mayo). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://tinyurl.com/2p8543yz>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://tinyurl.com/bdf8dm5e>
- Otálvaro, M. B. y Obando, O. (2013). Uso de enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas en Colombia. En G. d. APPGP y A. Roth Deubel (eds.), El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos (págs. 123-140). Universidad Nacional de Colombia.
- Periódico La Tribuna. (2021, 11 de febrero). La laguna de Suesca está a punto de desaparecer. <https://tinyurl.com/38wdsunr>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 25 de mayo). Decreto 870 de 2017. Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación. <https://bit.ly/3r0vjlx>
- Presidencia de la República de Colombia. (1974, 18 de diciembre). Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. <https://tinyurl.com/2p8dzy82>

- Rojas Cely, R., Robles Cárdenas, Á. y Arias, J. (2015). Investigación ambiental en Bogotá en el periodo 2012-2014. <https://tinyurl.com/y54p6edf>
- Roth Deubel, A. N. (2018). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación (13.a ed.). Ediciones Aurora.
- Salcedo Aquino, R. (2011). Evaluación de políticas públicas. Siglo XXI editores.
- Smith, C. (2013). Writing public policy: a practical guide to communicating in the policy making process. Universidad de Oxford.
- Sterner, T. y Coria, J. (2012). Policy instruments for environmental and natural resource management. RFF Press.
- Valles, M. (2007). Técnicas cualitativas de investigación social. Editorial Síntesis.
- Vanegas Toro, F. (2017). Sirve la participación ciudadana en políticas públicas. En A. N. Roth Deubel y A. Roth Deubel, N. (eds.), El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación ciudadana (pp. 194-205). Universidad Nacional de Colombia.
- Vasilashis, I. (2019). Estrategias de investigación cualitativa II. Editorial Gedisa.

### **Notas de autor**

- \* Abogada, psicóloga, especialista en Derecho Administrativo, magíster en Docencia y candidata a doctora en Gerencia Pública y Política Social. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) y miembro del grupo de investigación Red de Estudios sociojurídicos comparados y políticas públicas (RESCYPP). Correo electrónico: [miryam.baron@unimilitar.edu.co](mailto:miryam.baron@unimilitar.edu.co); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8454-697X>
- \*\* Estudiante de noveno semestre de Derecho en la sede Campus Nueva Granada de la UMNG y miembro del semillero Gobierno y Desarrollo GOBDES de la misma universidad. Correo electrónico: [est.brayan.salcedo@unimilitar.edu.co](mailto:est.brayan.salcedo@unimilitar.edu.co); ORCID: 0009-0009-9013-374X